

Andreas Busch

Kontinuität statt Wandel: Die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition

1 Einleitung

Große Koalitionen werden in der Politik im Allgemeinen, sicher aber in der Bundesrepublik Deutschland, als Notlösungen angesehen.¹ Sie kommen nur dann zu Stande, wenn andere, eigentlich präferierte Koalitionen aus welchen Gründen auch immer nicht realisierbar sind. Entsprechend gering ist die Einschätzung der Lösungsfähigkeit solcher Koalitionen in der allgemeinen Wahrnehmung, da sie als eine erzwungene Kooperation höchst unterschiedlicher Konzepte und Politikpräferenzen wahrgenommen werden. Deshalb wird solchen Koalitionen oft eine geringe Lebensdauer vorausgesagt, und man nimmt an, dass sie durch andauernde Streitigkeiten auch nicht in der Lage sind, wirkliche Lösungen – zumal fundamentaler Art – zu Stande zu bringen. Das öffentliche Echo auf die Begründung der Großen Koalition im Jahr 2005 war jedenfalls entsprechend, vor allem im Ausland, wo man mit den Details der deutschen Politik nicht so vertraut ist.²

Die politikwissenschaftliche Forschung sieht die Dinge etwas differenzierter. Zwar hat es in der Bundesrepublik Deutschland bisher lediglich eine Große Koalition gegeben (nämlich diejenige von 1966-1969 unter Bundeskanzler Kiesinger), doch deren Bilanz ist aus fachwissenschaftlicher Sicht eine relativ positive. So wird in der Literatur hervorgehoben, dass während dieser Regierung grundlegende Entscheidungen getroffen worden seien und es gelungen sei, im Konsens wichtige verfassungspolitische Weichenstellungen vorzunehmen (etwa durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben oder die Verabschiedung der

1 Für Hilfen bei der Materialbeschaffung zu diesem Beitrag danke ich Tobias Jakobi, Bastian Rohs und Christoph Steinbach.

2 Im vorliegenden Fall hat aber selbst einer der besten ausländischen Kenner der deutschen Politik in der Großen Koalition eine Partnerschaft unvereinbarer Gegensätze gesehen, die ohne substantielle Ergebnisse in Streitigkeiten versinken werde und vor Ablauf der Legislaturperiode zu einem Ende kommen werde (Garton Ash 2005). Für eine ähnliche Perspektive und die Voraussage, dass die Große Koalition höchstens zwei Jahre halten werde, siehe einen Kommentar in der *Financial Times* (Stelzenmüller 2005).

Notstandsgesetze) und die relativ hohen Hürden zu überwinden, die das politische System der Bundesrepublik Deutschland für grundlegende Kursänderungen vorsieht.³

Gerade angesichts der seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland ausführlich diskutierten angeblichen Reformblockade der Politik ist die Frage interessant, ob es der zweiten Großen Koalition ebenso wie ihrer Vorgängerin gelungen ist, lange diskutierte Reformvorhaben in die Tat umzusetzen und somit die Gunst der Stunde zu nutzen. Im vorliegenden Beitrag soll dieser Frage im Bereich der Innen- und Rechtspolitik nachgegangen werden. Angesichts der Vielzahl gesetzgeberischer Initiativen in diesem Bereich muss hierbei natürlich – nicht zuletzt aus Platzgründen – eine Auswahl getroffen werden. Der hierbei angelegte Maßstab orientiert sich an der politischen Wichtigkeit der Vorhaben und bezieht sowohl erfolgreiche wie auch gescheiterte gesetzgeberische Initiativen ein. Die Bewertung nach einem solchen Maßstab beinhaltet zwangsläufig ein letztlich nicht zu vermeidendes Element an Subjektivität. Als analytisches Gerüst wird dabei auf eine Typologie gesetzgeberischer Maßnahmen zurückgegriffen, die in der Politikwissenschaft etabliert ist und für den hier betrachteten Bereich vor allem zwischen Bürgerrechte einschränkenden (restriktiven) und Bürgerrechte ausweitenden (extensiven) Neuerungen unterscheidet.⁴ Ein solches Schema wird also die Analyse im folgenden Beitrag leiten, was Vorteile gegenüber einer rein chronologisch vorgehenden Darstellungsweise verspricht.

Das Hauptargument dieses Beitrags ist es, dass im Bereich der Innen- und Rechtspolitik der Regierungswechsel zur Großen Koalition nicht zu einem substantiellen Politikwechsel führte; vielmehr überwiegen deutlich die Elemente der Kontinuität, was zum einen angesichts der programmatischen Profile der vor und nach dem Regierungswechsel an der Macht befindlichen Parteien überrascht, jedoch durch spezifische Faktoren innerhalb der beiden Koalitionen jeweils erklärt werden kann. Die Argumentation wird im letzten, der Analyse des Geschehens gewidmeten Teil des Beitrags detaillierter entfaltet. Zudem wird argumentiert, dass diese Kontinuität keineswegs einen inhaltlichen Stillstand in der Innen- und Rechtspolitik darstellt. Vielmehr kam mit den Themen Online-Durchsuchung, Regulierung von Internet-Inhalten und internationaler Austausch von personenbezogenen Daten ein neuer Gegenstandsbereich politischer Auseinandersetzung auf, der Folgen bis in die parteipolitische Auseinandersetzung bei der

3 Siehe etwa als Beispiele für eine solch positive Einschätzung Schmidt 2007: 369; 399, Schmidt 2008: 87; für Belege der umfangreichen Änderungen am Grundgesetz in dieser Zeit siehe Busch 2006.

4 Diese Typologie entstammt von Beyme 1997, S. 37ff. und erweitert die klassische Typologie von Lowi 1964. Vgl. zu ihrer Anwendung auf den Bereich der Innen- und Rechtspolitik bereits Busch 2003, 2007.

Bundestagswahl 2009 hatte. Und auch in einem weiteren Bereich der Innen- und Rechtspolitik – der Integrationspolitik – kam es zu Veränderungen, die insbesondere vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen in der 14. Legislaturperiode überraschten.

Die Analyse des Beitrags ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Teil wird die Programmatik der Großen Koalition dargelegt, bevor im Hauptteil zentrale Gesetzgebungsvorhaben der Regierung beschrieben und analysiert werden. Der dritte Teil des Aufsatzes vergleicht die geplanten Vorhaben mit den erreichten Ergebnissen und nimmt eine Bewertung der Einflussfaktoren im Bereich der Innen- und Rechtspolitik in der 16. Legislaturperiode vor.

2 Die Programmatik der Großen Koalition

Wichtige Dokumente für die geplanten Vorhaben der ersten Regierung Merkel sind der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005 und die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005. In beiden Dokumenten, das kann man vorwegnehmen, stehen die Bereiche der Innen- und Rechtspolitik nicht im Mittelpunkt der politischen Vorhaben. Im Koalitionsvertrag etwa werden die Vorhaben in diesem Bereich im achten von insgesamt neun Kapiteln beschrieben, was man wohl für ein Zeichen einer gegenüber anderen Politikbereichen eher untergeordneten Wichtigkeit nehmen kann.

Dabei gibt der Titel des Kapitels „Sicherheit für die Bürger“ ein sehr klares Leitthema vor. Fokus der Vorhaben ist der Kampf gegen den Terrorismus, für den eine ganze Reihe von Vorhaben nicht zuletzt auf der Ebene der Reorganisation von staatlichen Zuständigkeiten zwischen der Bundes- und der Länderebene erwähnt wird und in dem man sich eine verstärkte Einführung von Biometrie sowie Novellierungen des Pass- und Personalausweisgesetzes vornimmt. Auch der zweite (und sehr ausführliche) Teil mit der Überschrift „Migration steuern – Integration fördern“ betont vor allem den Aspekt auszubauender staatlicher Steuerung, etwa durch neue Regelungen bei Visumsverfahren und eventuellen Veränderungen nach einer durchgeführten Evaluation des Zuwanderungsgesetzes:

„Migration und Wanderungsbewegungen sind eine zentrale Herausforderung unserer Zeit. Eine gelungene Integration der Menschen, die auf Dauer zu uns kommen, ist von grundlegender Bedeutung für die innere Verfassung unserer Gesellschaft. Integration kann nur gelingen, wenn Migration gesteuert und begrenzt wird. Die damit verbundenen Aufgaben lassen sich nur durch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen einer Gesamtkonzeption bewältigen. [...] Die Integration von Ausländern und Aussiedlern in die deutsche Gesellschaft ist eine Querschnittsaufga-

be vieler Politikbereiche. Sie bleibt ein Schwerpunkt der Politik der Bundesregierung. Wir werden die Integrationsmaßnahmen auf Bundesebene beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bündeln und es damit als Kompetenzzentrum für Integration stärken“ (CDU/CSU/SPD 2005: 136f.).

Auch bei der Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag spielt der Bereich der Innen- und Rechtspolitik angesichts der Herausforderungen, denen sich die Regierung der Großen Koalition gegenübersteht, eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. So geht Kanzlerin Merkel zunächst auf die Bereiche der Renten-, Familien-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik ein, bevor sie auf das Thema der Integration kommt, dem sie dann aber eine Schlüsselrolle zuspricht. Diese Schlüsselrolle, so die Kanzlerin, finde organisatorisch ihren Niederschlag in der Ansiedlung der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration direkt im Bundeskanzleramt und stelle ein bewusstes Signal dar, „dass dies eine gesamtpolitische Aufgabe ist, der wir große Beachtung schenken wollen“ (Merkel 2005: 83).

Das in den entsprechenden Teilen des Koalitionsvertrages relativ stark betonte Thema der inneren Sicherheit wird hingegen in der Regierungserklärung praktisch nicht angesprochen, und vor allem nicht in seinem Spannungsverhältnis zum Ziel der Freiheit thematisiert. Die Kanzlerin lässt sich zwar zu einem flammenden Appell für mehr Freiheit hinreißen, und paraphrasiert sogar Willy Brandt („Lassen Sie uns mehr Freiheit wagen!“), aber diese Appelle beziehen sich immer nur auf die wirtschaftliche Freiheit: mehr Freiheit für die Forschung, für den Aufbau Ost, und in der Gesundheitspolitik. Unerwähnt bleibt trotz der damals aktuellen Debatte die Dimension von bürgerrechtlicher Freiheit und ihrer Gefährdung durch Antiterrorismus-Gesetze, obwohl Angela Merkel (2005: 77) in bewegenden Worten vom persönlichen Geschenk der Freiheit spricht:

„Die größte Überraschung meines Lebens ist die Freiheit. Mit vielem habe ich gerechnet, aber nicht mit dem Geschenk der Freiheit vor meinem Rentenalter. Alle Wege vor 1989 endeten an einer Mauer, die nur wenige Meter von diesem Platz entfernt unser Land für alle Zeit zu zerschneiden schien.“

In programmatischer Hinsicht gehörte der Bereich der Innen- und Rechtspolitik nicht zu den Feldern, in denen sich die Große Koalition als „Regierung der Taten“ (Merkel 2005: 78, 91) große Aufgaben der politischen Umgestaltung vorgenommen hatte. Reformen waren zwar im Bereich der Organisation des Staates vorgesehen (so wollte man etwa rasch die Reform des Föderalismus zu einem Ergebnis führen; vgl. Lorenz i.d.B.), und auch im Bereich der Rechtspolitik gab es eine Vielzahl von Einzelvorhaben (von einer Neuregelung des Jugendstrafvollzugs über die Verhinderung von Zwangsverheiratung bis zur Evaluation der

Strafbarkeit von Graffiti), aber ein neues, größeres Reformvorhaben stand nicht auf der Agenda.

3 Die Gesetzgebung im Bereich der Innen- und Rechtspolitik

3.1 Altlasten: Europäischer Haftbefehl

Wie viele Regierungen musste auch die der Großen Koalition sich zu Beginn ihrer Tätigkeit mit liegen gebliebenen Vorhaben aus der vorherigen Legislaturperiode beschäftigen. Im Spätsommer 2005 war beispielsweise das Informationsfreiheitsgesetz nur noch ganz knapp über die gesetzgeberischen Hürden gekommen – obwohl CDU/CSU und FDP dem Gesetz im Bundestag ihre Unterstützung versagt hatten, enthielten sich die von ihnen geführten Landesregierungen im Bundesrat und ermöglichten so ein Inkrafttreten des Gesetzes nur fünf Tage vor der Neuwahl des Bundestages (Busch 2007: 425).

In anderen Bereichen konnten Gesetzgebungsvorhaben aufgrund der verkürzten Legislaturperiode nicht mehr fertig gestellt werden, oder Urteile des Bundesverfassungsgerichts zwangen zu Novellierungen von als nicht mit der Verfassung vereinbar beurteilten Gesetzen. Um einen solchen Fall handelte es sich bei dem Gesetz zur Umsetzung eines Europäischen Haftbefehls, das nach kontroversen Verhandlungen Ende August 2004 in Kraft getreten, aber schon weniger als ein Jahr später (im Juli 2005) in Karlsruhe für nichtig erklärt worden war (BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005). Ziel des entsprechenden, aus dem Jahr 2002 stammenden Rahmenbeschlusses der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 190, 18.07.2002, S. 1) war eine Vereinfachung und zeitliche Verkürzung von Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewesen. Doch die Umsetzung durch die rot-grüne Bundesregierung hatte nach Ansicht des Gerichts die Grundrechte deutscher Staatsbürger verletzt und bedurfte deshalb der Veränderung.

Die Regelung zum europäischen Haftbefehl ist vor allem deshalb von Interesse, weil es hier um die Abgrenzung der Kompetenzen von nationaler und europäischer Ebene geht, die im Zuge fortschreitender Integration auch immer stärker das Feld der Innen- und Rechtspolitik betrifft. Diese Entwicklung führte bereits in der Vergangenheit immer wieder zu Auseinandersetzungen über die präzise Grenzziehung zwischen den beiden Kompetenzbereich, und das Beharren des Bundesverfassungsgerichts auf einer wichtigen Rolle für nationalstaatliche Kompetenzen (etwa in den Urteilen über den Vertrag von Maastricht 1993 und den Vertrag von Lissabon 2009) sorgte wiederholt für Diskussionsstoff. Auch in diesem Fall betonte das Bundesverfassungsgericht die Wichtigkeit nationaler

Schutzrechte und tadelte die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, dass sie durch die Absenkung der Schutznormen des deutschen Auslieferungsrechts ihren Verfassungspflichten nicht genügt hätten. Aus dieser Aufforderung zogen Abgeordnete wie Jerzy Montag (Grüne) den Schluss, man sollte bei der Novellierung durchaus mutig vorgehen und eigene Vorstellungen von einem rechtsstaatlichen Auslieferungsverfahren „ohne ängstliches Schielen auf den Rahmenbeschluss in die Tat umsetzen“ (PIPr. 16/43, S. 4122).

Obwohl die Bundesregierung durch Verbesserung des Rechtsschutzes, die Verweigerung von Auslieferung bei einem „maßgeblichen Inlandsbezug“ der Tat und die Ausweitung von Auslieferungsschutz auf seit Langem in Deutschland lebende Ausländer erhebliche Änderungen am ursprünglichen Konzept vorgenommen hatte, verweigerten die Oppositionsparteien dem neuen Gesetz ihre Zustimmung. Auch im Bundesrat waren erhebliche Änderungswünsche gegen die geplante Neuregelung vorgebracht worden, die jedoch in weiten Teilen nicht befolgt wurden. Dennoch stellte der Bundesrat keinen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses, so dass die Neuregelung Anfang August 2006 in Kraft treten konnte.

3.2 Restriktive Politik: Sicherheit und der Kampf gegen den Terrorismus

Wie schon in der vorangegangenen Zeit seit den Anschlägen vom 11. September 2001 (vgl. Busch 2007), lag auch in der 16. Legislaturperiode ein inhaltlicher Schwerpunkt im Bereich der Innen- und Rechtspolitik auf den Themen Sicherheit und Kampf gegen den Terrorismus und damit auf restriktiven Elementen dieses Politikbereichs. Dabei wurden durch die Großen Koalition zum einen Konsequenzen aus einer Evaluation von in den vergangenen Jahren erlassenen Anti-Terrorismus-Gesetzen gezogen wie im Fall des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes von 2006;⁵ zum anderen wurden institutionelle Neuregelungen vorgenommen, die der Verbesserung der Terrorismusbekämpfung dienen sollten, so im Gemeinsame-Dateien-Gesetz von 2006 und im BKA-Gesetz von 2008.⁶

5 Die Evaluation wurde im Jahr Frühsommer 2005 vorgelegt. Sie ist online abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/132850/publicationFile/9144/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf (letzter Zugriff: 12.01.2010). Dabei ergab sich, dass von den neuen Auskunftskompetenzen zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde; von den Auskünften waren über alle Geheimdienste hinweg nur 136 Personen betroffen, davon 39 im Bereich Kreditinstitute, 0 bei Post-, 92 bei Telekommunikationsdienstleistern und 5 bei Luftfahrtunternehmen.

6 Auf geplante, sehr kontroverse Neuerungen in diesem Bereich, die im Zusammenhang mit Informationstechnologie stehen – etwa die Online-Durchsuchung von PCs verdächtiger Personen („Bundes-Trojaner“) – wird weiter unten in diesem Beitrag eingegangen werden.

Eine erste Diskussion über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus fand im Jahr 2006 statt. Besondere Aktualität hatte das Thema damals durch die (misslungenen) Kofferbombenanschläge auf Regionalzüge in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erhalten; sie hatten deutlich gemacht, dass es auch in Deutschland das Phänomen eines „einheimischen“ Terrorismus gab – was im Herbst 2007 durch den (rechtzeitig entdeckten und unterbundenen) Plan für einen Sprengstoff-Anschlag der sogenannten „Sauerland-Gruppe“ bestätigt wurde.

Die Regierung legte zwei Gesetzentwürfe vor, nämlich das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz sowie das Gemeinsame-Dateien-Gesetz. Mit ersterem sollten Regelungen, die unmittelbar nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 getroffen, aber mit befristeter Gültigkeit versehen worden waren, um weitere fünf Jahre verlängert werden.⁷ Zudem sollten die Auskunftsbefugnisse (die bisher auf das Bundesamt für Verfassungsschutz begrenzt waren) auf den Militärischen Abschirmdienst (MAD) und den Bundesnachrichtendienst (BND) ausgedehnt werden. Den Diensten sollte es in Zukunft deutlich erleichtert werden, Auskünfte über Verdächtige bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistern, Post- und Telediensteanbietern sowie Fluggesellschaften einzuholen – und dies sollte auch nicht nur für unmittelbar Verdächtige gelten, sondern auch für ein sehr weit definiertes „Umfeld“ des Terrorismus. Die bisher etwa für Auskünfte über Fluggastdaten notwendige Genehmigung der unabhängigen G10-Kommission sollte entfallen. Zudem sollte der Abruf von Auskünften zu Fahrzeugen und ihren Haltern aus dem Zentralen Fahrzeugregister ermöglicht werden.⁸

Der zweite Gesetzentwurf sollte die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer zentralen Anti-Terror-Datei sowie von Projektdaten schaffen, auf die sowohl Polizei wie auch Geheimdienste Zugriff haben sollten. Die Trennung der Arbeit von Polizei und Geheimdiensten (bislang ein wichtiges Prinzip der Innen- und Rechtspolitik, auch wenn sein verfassungsrechtlicher Status umstritten ist, vgl. Nehm 2004; Roggan, Bergemann 2007) wurde dadurch – zumindest im Bereich der Terrorismus-Bekämpfung – aufgehoben.⁹ Bereits im Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz war vorgesehen, dass die drei Geheimdienste in Zukunft selbst Ausschreibungen von Personen im nationalen (INPOL) wie im

7 Es handelte sich hierbei um die Veränderungen des Verfassungsschutzgesetzes, des BND-, MAD- und BKA-Gesetzes (vgl. Busch 2003: 323).

8 Erst nach Kritik in den Anhörungen zum Gesetz wurden z.T. Informationspflichten für Betroffene, etwa nach Abfragen bei Fluglinien, eingefügt (vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2007: 63).

9 Da § 6 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes auch die Verwendung der Daten zu einem anderen Zweck als dem der Aufklärung oder Bekämpfung des Terrorismus zulässt, ist dieser Punkt von potentiell weitreichender Bedeutung, wie auch die Opposition bei der parlamentarischen Beratung hervorhob (vgl. PIPr. 16/58, S. 5708).

Schengener Informationssystem (SIS) vornehmen dürfen, was eine erhebliche Ausweitung ihrer Befugnisse darstellt.

Auffällig an den geplanten neuen Maßnahmen zur Terrorismusbeämpfung ist ihre starke Ausrichtung auf den Bereich der Informationstechnik und insbesondere auf die Kompetenzschaffung und -erweiterung im Bereichen von Datenbank- und Informationssystemen. Polizei und Geheimdienste sollten deutlich ausgeweitete Rechte und weniger Schranken beim Zugriff auf Informationen erhalten, um die Effektivität und Effizienz des Kampfes gegen den Terrorismus zu erhöhen. Diese den neuen Gesetzesvorhaben zugrundeliegende Strategie formulierte Bundesinnenminister Schäuble in der ersten Lesung der beiden Gesetze vor dem Bundestag wie folgt:

„Das wichtigste Instrument, Anschläge zu verhindern, ist, rechtzeitig zu wissen, was die Planungen sind. Deswegen ist Information das wichtigste präventive Mittel, wenn es darum geht, Anschläge zu verhindern und Sicherheit zu gewährleisten. Die Vernetzung von Informationen ist das Wichtigste, wenn es darum geht, die Effizienz zu steigern“ (PIPr 16/58, S. 5706).

Eine ähnliche Kausalbeschreibung nahm nur wenig später der für die SPD in diesem Bereich federführende Abgeordnete Klaus Uwe Benneter vor:

„Es ist wichtig, die Informationen möglichst frühzeitig zu erhalten; denn nur so können wir bei der Terrorbekämpfung Erfolg haben. Die frühzeitige Information ist ein Grund dafür, dass wir in Deutschland von Terroranschlägen bisher weitgehend verschont geblieben sind“ (PIPr 16/71, S. 7097).

Diese Fokussierung auf die Rolle von Informationen beförderte zum einen Diskussionen über den Unterschied zwischen Präventions- und Rechtsstaat (vgl. Denninger 2002; Leutheusser-Schnarrenberger 2008; Prantl 2008a, 2008b; Huster et al. 2008), führte in der konkreten Debatte über die Gesetzentwürfe aber auch zu einer Auseinandersetzung mit den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Diese äußerten sich sehr skeptisch insbesondere zum Gesetzentwurf für das Gemeinsame-Dateien-Gesetz, den sie als Gefährdung bürgerrechtlicher Freiheiten bewerteten. Es stelle sich, so äußerten sie in einer gemeinsamen Entschließung im Oktober 2006, nämlich die Frage nach Eignung und Verhältnismäßigkeit der geplanten Maßnahmen: „Mehr Überwachung führt nicht automatisch zu mehr Sicherheit, aber stets zu weniger Freiheit.“¹⁰ Die Ausweitung der Überwachungsbefugnisse verlange nach zusätzlichen Kontrollen, und

10 Entschließung der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. bis 27. Oktober 2006 in Naumburg, zitiert nach Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2007: 64.

eine verfassungsrechtlich notwendige wissenschaftliche Evaluation der bisherigen Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung durch eine unabhängige Stelle fehle bislang.

Kritik an den geplanten Regelungen sowie am Vorgehen im Gesetzgebungsverfahren kam auch von der parlamentarischen Opposition. Bezugnehmend auf die Datengrundlage der Evaluierung wurde bemängelt, dass diese nicht von unabhängiger Seite, sondern in Form einer „Selbstevaluierung des Ministeriums“ stattgefunden habe – zudem nur über einen begrenzten Zeitraum.¹¹ Trotz dieser Kritik wurde allerdings von keiner Partei behauptet, die im ursprünglichen Terrorismusbekämpfungsgesetz geschaffenen Kompetenzen für Polizei und Verfassungsschutz würden von diesen exzessiv genutzt. Pauschale Ablehnung der neuen und alten Maßnahmen gab es nur von seiten der Linken¹²; sowohl Vertreter von FDP wie Bündnis 90/Grüne (die ja das ursprüngliche Gesetz fünf Jahre früher mitbeschlossen hatten) äußerten sich differenzierter. Die Kritik konzentrierte sich v.a. darauf, dass mehr Daten als unbedingt notwendig gesammelt würden, dass die Regelungen für sogenannte „Eilfälle“ dysfunktional und gefährlich seien, und dass die Aufhebung der Beschränkungen die Gefahr berge, dass die neuen Instrumente in Zukunft auch weit über das Feld der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus hinaus eingesetzt würden. Alle Oppositionsparteien lehnten die Gesetzentwürfe deshalb im Bundestag ab.

Doch auch von Seiten des Bundesrats gab es Kritik am Vorgehen der Bundesregierung. Beinahe wären die beiden Entwürfe bereits im Vorfeld am Widerstand der Vertreter einiger Bundesländer gescheitert – allerdings aus anderen Gründen als denen, derentwegen sie dann im Bundestag auf Kritik stießen. Zum einen wandte man sich gegen die vorgesehene Befristung der geplanten Anti-Terror-Datei. Zum anderen bemängelten der niedersächsische Innenminister Schünemann (CDU) und sein bayerischer Amtskollege Beckstein (CSU) schon im Sommer 2006, die Anti-Terror-Datei erfasse zu wenig Daten; so sei etwa nicht geplant, die Religionszugehörigkeit aufzunehmen, und zudem müsse ein „Freitextfeld“ für besondere Erkenntnisse geschaffen werden. Der Regierungsentwurf wurde daher um beide Punkte ergänzt, was im Bundestag zu Kritik, jedoch nicht zu einer Rücknahme führte. Die Befristung der Anti-Terror-Datei wurde hingegen beibehalten (vgl. BT-Drs. 16/3292).

Anfang März 2007 begann das Bundeskriminalamt mit 72 neu eingestellten Spezialisten den Aufbau der neuen Anti-Terror-Datei. Insgesamt 334 Datendateien und 511 Protokolldateien bildeten den Grundstock an Informationen, die

11 Vgl. den Abg. Wolfgang Wieland (B90/Grüne), PlPr. 16/58, S. 5712.

12 Die Abgeordnete Petra Pau führte aus: „Bürgerinnen und Bürger werden nicht als Souverän, sondern als potenzielle Gefahr betrachtet. Das lehnen wir grundsätzlich ab“ (PlPr. 16/58: 5710).

durch die neue Datei verknüpft werden.¹³ Über die Index-Datei erhalten die insgesamt 38 berechtigten Behörden seitdem Zugriff auf Namen, Bankkonten, Telefonnummern und email-Adressen und können ersehen, wo weitere Informationen über eine gesuchte Person gespeichert sind. Im Eilfall allerdings können Daten für den direkten Zugriff durch alle Berechtigten freigeschaltet werden.

Als eine logische Folge des Fokus auf immer umfassendere Informationssammlung erscheint in diesem Zusammenhang die Initiative zur Reform des bundesdeutschen Meldewesens. Die Gesetzgebungskompetenz für das Meldewesen war durch die Föderalismusreform I im September 2006 auf den Bund übergegangen. Und so kündigte die Bundesregierung im Januar 2007 an, einen Gesetzentwurf für ein neues Meldegesetz zu erarbeiten, der die bisher 5283 kommunalen Melderegister in ein Bundesmelderegister überführen soll (Ramelsberger 2007). Neben Aspekten der Verwaltungsvereinfachung, der Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit und der Erleichterung von Polizeiarbeit hat ein solches Vorhaben natürlich auch erhebliche Konsequenzen für den Datenschutz, da eine Datei, in der die Daten der gesamten Bevölkerung an einem Platz gespeichert werden, erhebliche Missbrauchsrisiken mit sich bringt. Bedenken der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (vgl. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2009: 70-72) sowie Uneinigkeiten in der Kooperation mit den Ländern verzögerten jedoch die Arbeiten so weit, dass sie in der 16. Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden konnten (vgl. dazu auch BT-Drs. 16/10523).

Veränderungen in zwei thematisch verwandten Gebieten fanden hingegen statt. Zum einen wurde im Juli 2007 durch das neu gegründete Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) eine individuelle Steuernummer eingeführt, die die eindeutige Identifikation aller Steuerpflichtigen möglich macht (vgl. dazu BR-Drs. 307/07). Konsequenz war der Aufbau einer Zentraldatei aller Steuerzahler – deren Daten zuvor bei den oben erwähnten Meldestellen verwaltet worden waren. Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit eines solchen riesigen Bestands sensibler Daten wurden u.a. vom FDP-Haushaltsexperten Solms sowie in einer gemeinsamen Stellungnahme verschiedener Wirtschaftsverbände geäußert;¹⁴ und die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder befürchteten den möglichen Ausbau zu einem (verfassungsrechtlich nicht statthaften) eindeutigen Personenkennzeichen, das eine Verknüpfung aller über eine Person gespeicherten Daten möglich macht (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2009: 106-110).

13 Vgl. hierzu die Antwort auf eine entsprechende Kleine Anfrage von Mitgliedern der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 16/2875) sowie die Meldung bei <http://www.heise.de/ct/hintergrund/meldung/print/85995> (letzter Zugriff: 28.02.2007).

14 Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/93973> (07.08.2007).

Zum anderen wurden Änderungen am Passgesetz vorgenommen und ein Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis verabschiedet. Die Änderungen am Passgesetz wurden durch eine EU-Verordnung aus dem Jahr 2004 ausgelöst, die die Speicherung von Gesichtsbild und Fingerabdrücken des Passinhabers in elektronischer Form vorschrieb (vgl. BR-Drs. 16/07). Die Einführung biometrischer Merkmale in den Reisepass stieß allerdings auf z.T. erhebliche Bedenken, da sie mit der Speicherung der Passbilder in elektronischer Form und somit auch elektronischer Abrufbarkeit durch die Polizeibehörden verbunden war. Eine Speicherung der Fingerabdrücke, für die sich die Unionsparteien eingesetzt hatten, scheiterte am Widerstand der SPD (vgl. PlPr. 16/100, S. 10239). Dennoch waren die Oppositionsparteien nicht zur Zustimmung zu bewegen, auch wenn ihre Ablehnung bisweilen in durchaus humorvoller Art und Weise zum Ausdruck gebracht wurde:

„Wie das Krümelmonster nach Keksen ruft, ruft die CDU/CSU nach Gesetzen. Wenn sie eins hat, ruft sie nach dem nächsten und dann nach dem übernächsten. Dazu sagen wir Nein“ (Abg. Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr. 16/100, S. 10245).

War die Änderung bei den Reisepässen von der Regierung mit Sicherheitserwägungen begründet worden (auch wenn die Oppositionsparteien deren Zweckhaftigkeit anzweifeln), so wurde die Einführung des elektronischen Identitätsausweises (e-ID) neben dem Thema Sicherheit auch mit gesteigertem Nutzen und Komfort für den Besitzer gerechtfertigt. Denn elektronische Unterschrift und elektronischer Identitätsnachweis sollten deutliche Verbesserungen im Bereich von e-Government und e-Business ermöglichen und etwa bei Geschäften im Internet die zweifelsfreie Identifikation eines Geschäftspartners ermöglichen. Die vorgesehene Aufnahme von biometrischen Merkmalen war politisch umstritten, und auf Initiative der SPD wurde die Speicherung von Fingerabdrücken freiwillig gestellt, während die des digitalen Lichtbilds verpflichtend ist. Dennoch wurde das Vorhaben von den Oppositionsparteien heftig kritisiert, die die erhöhten Kosten betonten und die neuen Möglichkeiten von e-ID für weitgehend unnötig hielten. Vor allem aber wurde, nicht zuletzt vor dem Hintergrund aktueller Datenskandale bei Firmen wie Lidl, Telekom und der Landesbank Berlin die Sicherheit des neuen Personalausweises massiv in Frage gestellt und er als Instrument zur „Totalerfassung der Bürgerinnen und Bürger in diesem Land“ und „weiterer Baustein für die Mauern des Überwachungsstaates“ gesehen (so der Abg. Jan Korte (Linke) in PlPr. 16/196, S. 21304).

Die entsprechende Forschung bescheinigt dem deutschen e-ID-Konzept und seiner Realisierung hingegen einen im internationalen Vergleich hohen Datenschutz-Standard und bewertet ihn positiv (vgl. Roßnagel et al. 2008; Kubi-

cek/Noack i.E.). Man kann also – angesichts der oben zitierten Einschätzungen – wohl konstatieren, dass die politische Debatte in den hier beschriebenen Bereichen nicht ohne schablonenhafte Reaktionen auskommt. Unzweifelhaft klar ist jedoch, dass sich aus den in der 16. Legislaturperiode getroffenen Maßnahmen insgesamt ein klarer Trend zur Zentralisierung bzw. Zusammenschaltung von Informationen ergibt, der bisherigen Traditionen – die durch eine Dominanz des Föderalismus, der dezentralen Datenverarbeitung und der Zweckbindung gekennzeichnet waren – zuwiderläuft.

Der Trend zur Zentralisierung¹⁵ von bisher auf andere Weise organisierten Kompetenzen ist auch ein hervorstechendes Kennzeichen des neuen „Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ (BKA-Gesetz), das Ende 2008 verabschiedet und verkündet wurde, allerdings nicht ohne erhebliche Kontroversen. Auch hier spielte die Föderalismusreform I und durch sie neu zugeschnittene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eine Rolle, wies doch der neue Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur „Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt“, zu.

Neben einer ganzen Reihe von neuen Kompetenzen (wie Rasterfahndung, Überwachung der Telekommunikation und Ortung von Mobilfunkgeräten) ist das BKA nach dem neuen Gesetz erstmals auch zu präventiven Ermittlungen befugt. Besonders umstritten waren im Gesetzentwurf (vgl. BR-Drs. 404/08) die Regelungen zur Einschränkung des Zeugnisverweigerungsrechts von Berufsgeheimnisträgern wie Journalisten, Rechtsanwälten und Ärzten sowie die Online-Durchsuchung von PCs (im Eilfall auch ohne richterliche Anordnung). Letztere (der sogenannte „Bundes-Trojaner“) war auch der Hauptgrund, weshalb das Gesetz zunächst im Bundesrat scheiterte – denn mehrere Bundesländer mit Regierungsbeteiligung von SPD, FDP und Grünen enthielten sich der Stimme. Nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung kam es zu einer Verabschiedung, in der allerdings lediglich der Richtervorbehalt für alle Formen von Online-Durchsuchung eingeführt wurde. Mit denkbar knapper Mehrheit (35 zu 34 Stimmen) im Bundesrat verabschiedet, drückte sich der Protest in der Ankündigung zahlreicher Verfassungsklagen, u.a. durch den früheren Innenminister Gerhard Baum (FDP), aus. Erst die noch ausstehenden höchstrichterlichen Entscheidungen werden also zeigen, ob die vielfältigen Vorwürfe der Nicht-Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Grundrechtsverletzungen tatsächlich zutreffen.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Lange 2008.

4 Extensive Politik: Bewegung im Bereich Integrationspolitik

Neben der zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung das Feld der Innen- und Rechtspolitik dominierenden Tätigkeit im Bereich Anti-Terrorismus und Sicherheit entfaltete die Regierung der Großen Koalition auch Aktivitäten in einem Bereich, den man als *extensiv*, also Rechte von Bürgerinnen und Bürgern ausweitend, interpretieren kann. Hier sind neben einem Gesetz zur Neuregelung der Verbraucherinformation (BT-Drs. 16/5723)¹⁶ sowie einem Gesetz zu Neuerungen bei der Klärung von Vaterschaft (BT-Drs. 16/6561) vor allem das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zu nennen sowie eine Reihe von Initiativen in der Integrationspolitik.

Das „Gesetz zur Neuregelung des Rechts auf Verbraucherinformation“ sollte vor dem Hintergrund von Lebensmittelskandalen der Vergangenheit (Stichwort Gammelfleisch) den Zugang von Verbrauchern zu bei Behörden vorhandenen Informationen verbessern und Behörden verpflichten, in bestimmten Fällen von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen von sich aus und unter Nennung der Namen betroffener Unternehmen die Öffentlichkeit zu informieren. Die Interessen der Verbraucher sollten gestärkt und die Transparenz im Lebensmittelsektor erhöht werden. Allerdings war die genaue Ausgestaltung zwischen Bund und Ländern umstritten, und die im Gesetz vorgesehene Erhebung von Gebühren für die Verbraucher bei Auskünften stieß auf die Kritik der Oppositionsparteien (vgl. die Debatte in PlPr. 16/108, S. 11188). In der rot-grünen Koalition war es nicht zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes gekommen.

Mit der gesetzlichen Neuregelung im Bereich der Klärung von Vaterschaft reagierte der Gesetzgeber auf die steigende Verbreitung von privaten DNA-Tests, die an der Abstammung zweifelnde Väter in wachsendem Maße heimlich einsetzten. Da solche heimlichen Tests nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Recht des betroffenen Kindes auf informationelle Selbstbestimmung verletzen, hatte das Gericht den Gesetzgeber aufgefordert, ein von der Anfechtung der Vaterschaft unabhängiges Verfahren zur Klärung der Abstammung zu schaffen.¹⁷ Dies geschah durch die Einführung eines Anspruchs auf Einwilligung in einen genetischen Test, der von Vater, Mutter oder Kind im

16 Siehe auch BT-Drs. 16/1408: Bei dieser Version des Gesetzes verweigerte der Bundespräsident die Ausfertigung aufgrund von Kompetenzänderungen nach der Föderalismusreform I, da der ursprüngliche Entwurf eine Übertragung von Aufgaben vom Bund auf Länder und Kommunen vorsah (vgl. BT-Drs. 16/3866).

17 Dies war übrigens nicht das einzige Gesetz im Bereich Vaterschaft in dieser Legislaturperiode. Ein weiteres (vgl. BT-Drs. 16/3291) schuf ein Anfechtungsrecht öffentlicher Stellen bei Vaterschaftsanerkennungen, um einen Missbrauch zur Erlangung eines Aufenthaltsrechts in der Bundesrepublik zu verhindern.

Zweifelsfall vor einem Familiengericht durchgesetzt werden kann. Obwohl es in der öffentlichen Debatte um die privaten DNA-Tests auch die Forderungen gegeben hatte, diese völlig freizugeben bzw. sie ganz zu verbieten, fand der Gesetzentwurf bei der Beratung im Bundestag allgemeine Zustimmung, auch wenn Details von den Oppositionsparteien kritisiert wurden. Während die FDP dem Entwurf zustimmte, enthielten sich die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen der Stimme, und lediglich die Fraktion der Linkspartei stimmte gegen ihn (vgl. die Debatte in PlPr. 16/145, S. 15325-15331).

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das im August 2006 in Kraft trat, hatte seine Wurzeln auf europäischer Ebene. Verschiedene Richtlinien des Rates der Europäischen Union aus den Jahren 2000 bis 2004 verpflichteten den deutschen Gesetzgeber, Gleichbehandlung hinsichtlich der Merkmale Rasse, ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Identität und Geschlecht in zivil- und sozialrechtlicher Hinsicht sowie in Bezug auf den Bereich Beschäftigung und Beruf sicherzustellen.¹⁸ Eine Umsetzung dieser Richtlinien war bereits in der 15. Legislaturperiode versucht worden und bis in den Vermittlungsausschuss gekommen, dann aber aufgrund des vorzeitigen Endes der Regierung Schröder/Fischer im Jahr 2005 nicht mehr verabschiedet worden (BT-Drs. 15/4538, vgl. auch Busch 2007: 422 sowie SZ, 06.09. 2005).

Der Anfang Mai 2006 eingebrachte (und als „besonders eilbedürftig“ gekennzeichnete) Gesetzentwurf entsprach in großen Teilen dem ein Jahr zuvor gescheiterten Entwurf; und er war ähnlich umstritten. Von Seiten der FDP wurde der Regierung vorgehalten, ihr Entwurf gehe weit über die europarechtlich gebotenen Notwendigkeiten hinaus, schaffe neue und unnötige Bürokratie, und werde den Individuen, die geschützt werden sollten, eher Nachteile verschaffen. Einschränkungen der Privatautonomie durch umfassende Regelungen sowie Beweislastumkehr in Richtung Nachweis der Nicht-Diskriminierung waren in der Vorperiode auch von Seiten der Christdemokratie bemängelt worden, und entsprechende Kritik wurde auch nun wieder im Gesetzgebungsverfahren vorgetragen.¹⁹ Auch in der öffentlichen Debatte war die wahrgenommene Einschränkung der Entscheidungsfreiheit durch die Gleichbehandlungsvorschriften auf deutliche Kritik gestoßen. Eine repräsentative Umfrage des Allensbacher Instituts aus dem Jahr 2005 etwa hatte den Befragten folgende hypothetische Situation vorgelegt: Ein Vermieter möchte seine Wohnung vermieten; es bewerben sich ein Deutscher und ein Ausländer, und der Vermieter entscheidet sich für den deutschen Bewerber. Daraufhin klagt der Ausländer gegen den Vermieter, weil er sich

¹⁸ Vgl. hierzu im Detail den Gesetzentwurf in BT-Drs. 16/1780.

¹⁹ Vgl. etwa den Abg. Jürgen Gehb (CDU/CSU), der das Gesetz als „kein gutes, aber ein immerhin tragfähiges“ bezeichnete (PlPr. 16/43, S. 4034).

diskriminiert fühlt. Dass als Folge des geplanten Gesetzes der Vermieter nun vor Gericht nachweisen müsse, nicht diskriminiert zu haben, fanden 64 Prozent der Befragten falsch und nur 22 Prozent richtig.²⁰ Unterschieden nach Parteipräferenzen fand sich dabei die stärkste Ablehnung bei Anhängern von CDU/CSU (71 Prozent) und SPD (63 Prozent), während die geringste sich bei denen von FDP (55 Prozent) und PDS (53 Prozent) fand. Dass in der 16. Legislaturperiode nun ausgerechnet die ersten beiden Parteien *für* und die letzten beiden *gegen* die Neuregelung stimmten, stellt eine subtile Ironie dar.

Im parlamentarischen Verfahren gab es allerdings auch die entgegengesetzte Position, nämlich eine Ablehnung des Gesetzentwurfs mit der Begründung, die in ihm enthaltenen Schutzmaßnahmen seien zu gering und ein Rückschritt gegenüber dem *status quo*. So kritisierte die Abgeordnete Sevim Dagdelen (LINKE):

„Mit diesem Gesetzentwurf geben Sie den Betroffenen nur ein schwaches Instrument an die Hand, ihr Recht auf Nichtdiskriminierung auch gerichtlich durchzusetzen. Klagebefugnisse von Gewerkschaften und Betriebsräten werden zusammengestrichen. Für kleinere Betriebe haben Sie das Klagerecht komplett abgeschafft. Sie lassen damit die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Regen stehen“ (PIPr 16/43, S. 4034).

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen stimmte dem Gesetzentwurf hingegen zu, da man in ihm den ursprünglichen rot-grünen Entwurf weitgehend erhalten sah. Der Union wurde ironisch vorgehalten, dass sie nun in der Regierungsrealität gesehen habe, dass ihre Ablehnung aus der Vergangenheit nicht aufrechtzuerhalten sei; und die wenigen Verschlechterungen, die angesichts des Positionswechsels aus Gründen der Gesichtswahrung eingefügt worden seien, würden sich in der Rechtspraxis als unwirksam erweisen, da die Gerichte sie europarechtskonform auslegen würden (so der Abg. Volker Beck (Bündnis 90/Die Grünen), PIPr 16/43, S. 4035f.). Bei der Abstimmung im Bundestag stimmten denn auch 18 Abgeordnete der CDU/CSU gegen den Entwurf, und weitere drei enthielten sich der Stimme; 65 Abgeordnete der Fraktion erklärten in einer gemeinsamen persönlichen Erklärung, sie könnten dem Gesetzentwurf „[n]ur unter Zurückstellung größter persönlicher Bedenken“ zustimmen (PIPr. 16/43, S. 4154). Die inhaltliche Positionsänderung der Unionsparteien war also offenkundig politisch hochumstritten gewesen und wohl durch einen Tauschhandel gegen einen entsprechenden Positionswechsel der SPD bei der am nächsten Tag stattfindenden Abstimmung über die Föderalismusreform erleichtert worden.

20 Damals noch zum Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes, vgl. Allensbacher Bericht 4/2005.

Der Schatten von in der Vergangenheit eingenommenen Positionen hätte auch den Bereich der Integrationspolitik belasten können. Schließlich hatten CDU/CSU etwa die von der ersten rot-grünen Regierung betriebenen Reformen im Bereich Staatsbürgerschaftsrecht – und damit die prononcierteste integrationspolitische Maßnahme seit langem – seinerzeit auf das Schärfste bekämpft (vgl. Busch 2003). Dennoch waren es nach sieben Jahren SPD-Führung im Bereich der Innenpolitik Politikerinnen und Politiker aus der CDU, die es mit der Erstellung eines „Nationalen Integrationsplans“ unternahmen, neue inhaltliche und institutionelle Wege in diesem Politikbereich zu gehen. Auch wenn keine konkreten Gesetzgebungsvorhaben entstanden, so wurden doch in mehrfacher Hinsicht innovative Schritte unternommen.

Die Bundesregierung strebte in diesem Bereich für die Zukunft einen „umfassenden systematischen Ansatz in der Integrationspolitik“ an (Merkel 2007: 7). Ausgehend von der Prämisse, dass Zuwanderung Teil der deutschen Geschichte sei und 15 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund im Lande lebten wurde Integration zur „Aufgabe von nationaler Bedeutung“ erklärt (Merkel 2007: 12). Deshalb wurden auch eine Vielzahl von Akteuren in die neuen Aktivitäten eingebunden. Zentral war dabei die Teilnahme von Bundesländern und kommunalen Spitzenorganisationen, die gemeinsam mit Migrantenorganisationen und Vertretern aus den Bereichen Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen, Medien, Wissenschaft und Kultur in einer Reihe von Arbeitsgruppen mit insgesamt über 350 Mitgliedern²¹ konkrete Themen bearbeiteten, Verbesserungspotentiale identifizierten und Arbeitsprogramme aufstellten. Von Sprach- und Integrationskursen über generelle Fragen von Bildung und Ausbildung sowie die besondere Lage von Frauen und Mädchen bis zum Themenbereich Integration durch Sport und in den Medien wurden dabei eine Vielzahl von Vorschlägen, konkreten Maßnahmen und Selbstverpflichtungen erarbeitet. Federführend war dabei die „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“, Maria Böhmer (CDU). Diese Position war zuvor dem Familienministerium zugeordnet gewesen. Durch die Ansiedlung im Kanzleramt und die Ernennung der Beauftragten zur Staatsministerin im Kanzleramt wurde auch in organisatorischer Hinsicht durch Aufwertung ein Zeichen von der Regierung gesetzt, dass ihr dieses Thema wichtig sei – ebenso wie durch die Ankündigung, bis Ende 2008 einen Zwischenbericht über die Fortschritte vorzulegen.

Das Thema Zuwanderung, das politisch lange Zeit in der Bundesrepublik umstritten gewesen war (vgl. Busch 2003), war nun also weitgehend depolitisiert und wurde im politischen Tagesgeschäft kleingearbeitet. Durch die Einbeziehung der Migrantenorganisationen wurde ein neuer, partizipativer Ansatz gewählt. Der

21 Siehe die Auflistung der Teilnehmer der Arbeitsgruppen in Bundesregierung 2007.

erste Fortschrittsbericht von Oktober 2008 (Bundesregierung 2008) zieht eine recht positive Bilanz der über 400 angestoßenen Maßnahmen und enthält eine Vielzahl von empirischen Informationen über die Lage von Migrantinnen und Migranten in der Bundesrepublik.

Von der Bundesregierung als Querschnittsaufgabe definiert, waren für die neue Integrationspolitik eine Vielzahl von Bundesministerien verantwortlich. Das Bundesministerium des Innern spielte dabei eine eher untergeordnete Rolle. Jedoch kam aus diesem Bereich eine weitere innovative Initiative für den Bereich Integration. Mit der „Deutschen Islamkonferenz“ wurde im Herbst 2006 erstmals ein Rahmen für einen strukturierten Dialog zwischen Staat und Vertretern des Islam geschaffen. Aufgrund der im Vergleich zu den christlichen Religionen sehr unterschiedlichen Organisationsmerkmale der islamischen Religionsgemeinschaft (nämlich ohne Kirchenstruktur) war dies nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in religionsrechtlicher Hinsicht ein Schritt in substantielles Neuland. Auch hier wurde das partizipative Element in den Vordergrund gestellt und der Schwerpunkt auf Dialog gelegt – strukturelle Ähnlichkeiten zum Vorgehen im Bereich der sonstigen neuen Integrationspolitik.²² Im Gegensatz zum nach etablierten Strukturen in Staat und Zivilgesellschaft vorgehenden letzteren Bereich wurde bei der Islamkonferenz allerdings weniger auf umfassende Repräsentation gesetzt als auf eine Abdeckung des gesamten vorhandenen Spektrums an Positionen: so wurden mit Schleswig-Holstein und Bayern lediglich zwei Bundesländer (mit unterschiedlichen Regierungsparteien) eingebunden, und neben einer Reihe von muslimischen Organisationen eine Reihe von Personen islamischen Bekenntnisses gewissermaßen *ad personam* hinzugezogen – unter ihnen auch bekannte Kritikerinnen des Islam wie die Soziologin Necla Kelek.²³

Die mangelnde Repräsentativität auf der Seite der muslimischen Vertreter ist der Abwesenheit von Organisationsstrukturen geschuldet, die den christlichen Glaubensgemeinschaften vergleichbar wären; dennoch ist sie ein Kritikpunkt, ebenso wie der von einigen (eher fundamentalistisch orientierten) muslimischen Vertretern geäußerte Zweifel, die Islam-Konferenz diene der Etablierung eines „deutschen Islam“ und der Entfremdung von den Wurzeln und Grundlagen der Religion.²⁴ Diskussionsthemen wie die Einführung von islamischem Religionsunterricht, die Etablierung islamischer theologischer Fakultäten oder der Bau

22 Zu Details der Struktur sowie den diskutierten Sachgebieten s.a. den Bericht Deutsche Islam-Konferenz 2009.

23 Siehe die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf der offiziellen Webseite der Deutschen Islam-Konferenz (<http://www.deutsche-islam-konferenz.de/>). Siehe zur Frage der Auswahl auch BT-Drs. 16/3088.

24 Vgl. etwa die Webseite <http://www.muslimrecht.org/>.

von Moscheen orientieren sich am staatskirchenrechtlichen Repertoire, das im Umgang mit dem Christentum etabliert ist.

Als letztes Thema im Bereich der Ausweitung von bürgerlichen Rechten soll noch kurz auf den Themenbereich Datenschutz eingegangen werden. Schon seit Beginn der 14. Legislaturperiode stand eine grundlegende Überarbeitung des Datenschutzgesetzes auf der politischen Agenda – sie war sowohl 1998 wie auch 2002 in den Koalitionsverträgen der rot-grünen Regierungen angekündigt worden. Trotz inhaltlicher Vorarbeiten im Bereich des Innenministeriums, etwa durch in Auftrag gegebene wissenschaftliche Gutachten (Roßnagel et al. 2001), hatten diese Absichten allerdings nie zu einem konkreten Gesetzesentwurf, geschweige denn zu einer tatsächlichen oder auch nur versuchten Verabschiedung geführt. Und auch die Große Koalition konnte sich – trotz einer Reihe von (weiter oben bereits erwähnten) Datenschutzskandalen – dazu nicht aufraffen. Lediglich zu einer partiellen Novellierung reichte es auf den letzten Metern der Großen Koalition im Sommer 2009, als durch Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes vor allem Schutzrechte von Arbeitnehmern gegenüber Arbeitgebern, Schutzrechte der Verbraucher beim Handel mit Adressdaten sowie die Tätigkeit von Auskunftseien neu geregelt wurden.²⁵ Vor allem um das sogenannte „Listenprivileg“ im Adresshandel, das im Rahmen von Geschäftswerbung die Verwendung und Veräußerung von zusammengefassten Daten auch ohne die individuelle Zustimmung der Betroffenen erlaubt, war politisch sehr umstritten gewesen, da die Unionsparteien es weitgehend erhalten wollten.²⁶ Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne auf Verankerung eines Grundrechts auf Datenschutz im Grundgesetz (BT-Drs. 16/9607) wurde bei Enthaltung von FDP und Linkspartei mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt.

5 Ein neues Konfliktfeld? Online-Durchsuchungen, Internet-Sperren und Datentransfer

Wenn dem Datenschutz in der 16. Legislaturperiode somit anstelle einer grundsätzlichen Reform nur eine partielle Überholung zuteil wurde und die Debatte über die konkreten Veränderungen keine große Aufmerksamkeit erreichten, so spiegelt dies nur zum Teil die Wichtigkeit des Themenbereichs in der 16. Legislaturperiode. Denn wie zu Beginn des Beitrags bereits angesprochen, haben im Verlauf der Großen Koalition eine Reihe von Auseinandersetzungen um im wei-

²⁵ Vgl. BT-Drs. 16/13219, 16/10581, 16/12011 und 16/13657.

²⁶ Vgl. etwa die Meldung vom 23. März 2009 unter <http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,1518,614958,00.html>.

teren Sinne mit dem Bereich Datenschutz zusammenhängende Themen ein solches Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit erregt, dass es wohl angemessen ist, hier vom Entstehen eines neuen Konfliktfeldes zu sprechen.

Gegenstand in diesem neuen Konfliktfeld ist, grob gesprochen, die Freiheit im Internet. Konkrete Ausformungen des Konfliktes gab es dabei aus mehreren Anlässen, am prominentesten in der 16. Legislaturperiode anhand der Themen Online-Durchsuchung von PCs („Bundestrojaner“), Vorratsdatenspeicherung und Bekämpfung von Kinderpornographie²⁷ im Internet. Die Auseinandersetzungen nahmen dabei zunächst durchaus die Form eines klassischen Konflikts zwischen Parteien an, der zur Präzisierung der Positionen und zur eigenen Profilbildung beitragen kann. Das war so im Fall der Frage der Online-Durchsuchung privaten Computern. Von Innenminister Schäuble im Herbst 2006 in die Debatte eingebracht, erregte der Vorschlag, beim BKA eine Kompetenzstelle auszubauen und mit der Fern-Durchsuchung von verdächtigen PCs zu betrauen,²⁸ sofort Skepsis beim Koalitionspartner SPD und dem von ihm geführten Bundesjustizministerium. Verstärkt wurde dieser Konflikt durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs, der im Februar 2007 mit Verweis auf die Strafprozessordnung heimliche Durchsuchungen verbot;²⁹ vielmehr müsse der Verdächtige der Durchsuchung gewahr sein.

Die Weiterführung des Konflikts folgte dann einer klassischen Auseinandersetzung nach unterschiedlichen Prioritäten zwischen Schutz von Privatheit und Effektivität in der Verbrechensbekämpfung: Während etwa Innenminister Schäuble, die bayerische Landesregierung und BKA-Chef Ziercke rasche rechtliche Änderungen zugunsten einer Online-Durchsuchung verlangten, warnten Liberale wie Burkhard Hirsch vor den Gefahren für die Privatsphäre der Bürger, die Presse warnte vor Grundrechtsmissachtung, und SPD-Politiker forderten hohe Gesetzhürden bei einer Implementation der Online-Durchsuchung. Ohne allzu viel technische Kompetenz wurden die jeweiligen Gefolgschaften mobilisiert, allerdings ohne zu einer Lösung zu gelangen. Selbst Änderungen am Grundgesetz wurden angedacht, mangels möglicher Mehrheit aber dann wieder verworfen.³⁰ Eine Folge der anhaltenden Debatte war eine Verbreitung der Furcht, dass der Staat tatsächlich in nennenswertem Maße anfangen könne, private Computer zu durchsuchen. Demonstrationen „gegen den Überwachungs-

27 Der Begriff „Kindsmissbrauch zu pornographischen Zwecken“ wäre wohl angemessener, hat sich aber in der öffentlichen Debatte nicht durchgesetzt.

28 Vgl. die Meldung bei <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,444687,00.html> (1.2.2010).

29 BGH Az. StB 18/06. S.a. die Meldung bei <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,druck-464339,00.html> (1.2.2010).

30 Einen knappen Überblick über die Debatte bietet etwa die Meldung <http://www.heise.de/news/ticker/meldung/92578> (01.02.2010).

wahn“ bekamen mehr Zulauf und Unterstützung von Organisationen wie dem DGB, dem Deutschen Anwaltsverein, dem Deutschen Journalistenverband und anderen.³¹

Die Konflikte um die Vorratsdatenspeicherung verstärkten den vorhandenen Konflikt noch weiter; doch seinen Höhepunkt erreichte er im Frühjahr 2009 mit einer Gesetzesinitiative von Bundesfamilienministerin von der Leyen, die Kinderpornographie im Internet bekämpfen sollte. Die Kerngedanken des Entwurfs (Erfassung von Webseiten mit entsprechendem Inhalt; Umleitung von Zugriffen auf eine Stoppmeldung; Identifikation und mögliche strafrechtliche Verfolgung der Zugriff suchenden Internetbenutzer) bedeuteten, dass eine ganze Reihe von Akteuren (praktisch alle Internetprovider sowie das Bundeskriminalamt) aktiv einbezogen werden mussten (vgl. BT-Drs. 16/12850).

Die Initiative, die ohne Abstimmung mit dem Koalitionspartner vermutlich primär aus Gründen der erhofften politischen Popularität ergriffen worden war, stieß bei IT-Experten wegen ihrer technischen Unbedarftheit sofort auf Kritik, da die vorgesehenen Sperren leicht zu umgehen seien.³² Selbst der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages bescheinigte dem Entwurf, weitgehend wirkungslos und gleichzeitig grundrechtsgefährdend zu sein. Für alle Beobachter höchst erstaunlich war jedoch der völlig unerwartete Mobilisierungseffekt, den die Initiative in der politischen Öffentlichkeit hatte. Obwohl es ja um ein politisch sehr heikles Thema ging (niemand möchte wohl Hersteller oder Nutzer von Kinderpornographie verteidigen oder in Schutz nehmen), sprachen sich zahlreiche Bürger offen gegen den Entwurf aus. Sie verwahrten sich gegen das Konzept einer Zensur des Internet durch das BKA (das die Sperrlisten erstellen sollte) und gegen den Aufbau einer Infrastruktur, die eine Sperrung von Teilen des Internet technisch möglich machen würde. Höhepunkt des Protests war eine Online-Petition an den Bundestag, die vorgeschlagene Änderung des Telemediengesetzes abzulehnen – weil die Sperrlisten geheim seien und ihre Erstellung keiner Kontrolle unterliege. Dies gefährde das Grundrecht auf Informationsfreiheit. Die Petition auf der Webseite des Deutschen Bundestages wurde innerhalb von drei Wochen von 134.015 Bürgern unterzeichnet – ein Rekord, und mehr als zweieinhalb Mal so viele wie zu einer Befassung des Petitionsausschusses notwendig war.³³ Dennoch wurde das „Zugangserschwerungsgesetz“ – nach einigen Über-

31 Vgl. die Angaben bei Busch/Jakobi i.E. sowie die Meldung unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/96385> (01.02.2010).

32 Vgl. zusammenfassend etwa die Meldung <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,druck-619505,00.html> (01.02.2010).

33 Dass die Bedenken, eine einmal existierende Sperr-Infrastruktur werde womöglich auch bald zur Sperrung anderer Inhalte genutzt, berechtigt waren, zeigten rasch auftauchende Forderungen aus dem politischen Raum zur künftigen Sperrung von rechtsextremen Webseiten, solchen mit Gewalt-Verherrlichung, von urheberrechtlich bedenklichen Seiten, von Glücksspiel-Seiten und von „Hass-

arbeitungen – vom Bundestag mit den Stimmen der Großen Koalition verabschiedet; Bundespräsident Köhler weigerte sich allerdings Ende November 2009, das Gesetz zu unterzeichnen und verlangte zusätzliche Informationen von der Regierung, ehe er das Gesetz schließlich am 17. Februar 2010 doch ausfertigte (FAZ, 01.12.2009; 18.02.2010).³⁴

Interessant sind die politischen Konsequenzen der Auseinandersetzung um dieses Thema.

In der SPD hatte sich vor allem der seit 2007 existierende parteieigene Online-Beirat gegen den Gesetzentwurf gewandt, wobei Furcht vor Zensur im Internet und ein Verweis auf die Ineffektivität der geplanten Maßnahmen für die Bekämpfung von Kinderpornographie dabei ebenso eine Rolle spielten wie die Angst, die SPD werde sich „für die Digitale Generation unwählbar“ machen.³⁵ Als die Partei dennoch dem Gesetz zustimmte, beschloss der Beirat, sich aufzulösen. Nach der Bundestagswahl und dem Wechsel in die Opposition änderte die SPD dann im Dezember 2009 jedoch ihre Haltung und kündigte eine Initiative zur Aufhebung des Gesetzes an.³⁶

Hauptprofiteur der politischen Auseinandersetzung war 2009 zweifelsohne die „Piraten-Partei“, eine 2006 nach schwedischem Vorbild gegründete Partei, die sich vor allem für Freiheit im Internet, Schutz der diesbezüglichen Freiheits- und Privatheitsrechte und Datensicherheit einsetzt.³⁷ Die Partei erfuhr im Jahr 2009 einen erheblichen Mitgliederzuwachs, und sie feierte signifikante Wahlerfolge: Bei der Wahl zum Hessischen Landtag im Januar 2009 erreichte sie 0,5 Prozent; bei der Wahl zum Europaparlament im Juni 0,9 Prozent, und bei der Bundestagswahl sogar 2,0 Prozent. In ihren Hochburgen, den Universitätsstädten, kam sie sogar bisweilen bis knapp an die 5-Prozent-Hürde (z.B. Jena: 4,8%); bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen errang die Partei jeweils

Seiten“ (vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Sperrungen_von_Internetinhalten_in_Deutschland, 01.02.2010).

34 Anfang Februar 2010 rückte auch die neue CDU/FDP-Regierung von dem beschlossenen Gesetz ab und nahm einen Kurswechsel hin zur Löschung statt Sperrung der entsprechenden Webseiten vor (vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,676669,00.html> [8.2.2010]). Durch die unerwartete Ausfertigung des Gesetzes kam sie deshalb in die heikle Situation, ein Gesetz anwenden zu müssen, das sie nun inhaltlich ablehnte.

35 Siehe die Erklärung vom 17. Juni 2009 unter <http://lumma.de/2009/06/17/stellungnahme-des-spd-online-beirats-zu-netzsperrungen/> (01.02.2010).

36 So der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Olaf Scholz gegenüber heise online. Siehe die Meldung unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/SPD-wendet-sich-gegen-Internet-Sperrgesetz-884257.html> (01.02.2010).

37 Mehr Details sind zu finden unter <http://www.piratenpartei.de/> (01.02.2010). Der Name „Piraten“ bezieht sich auf die Forderung der schwedischen Ur-Piraten-Partei nach Änderungen den Urheberrechts, freiem Austausch von Wissen und einer Ausweitung von Kopierrechten an digitalen Gütern wie Musik etc.

einen Sitz in den Stadträten von Aachen und Münster. Die staatliche Wahlkampfkosten-Erstattung bedeutet nach diesen Ergebnissen einen erheblichen Finanzschub für die neue Partei, die nach ihren Inhalten im Moment als Vertreterin eines technisch-liberal orientierten Bürgertums einzuordnen ist. Ob es in Zukunft zu einer organisatorischen Konsolidierung und einer programmatischen Festigung der Partei kommen wird, kann einstweilen noch nicht vorausgesagt werden. Das Beispiel der Grünen vor drei Jahrzehnten hat freilich gezeigt, dass auch eine ursprüngliche *single-issue*-Partei, wenn sie ein mobilisierungsfähiges Thema hat, sich zu einer dauerhaften Größe im Parteiensystem entwickeln kann.

6 Analyse: Inhalte, Parteienwettbewerb, politische Konzepte

Zum Abschluss des Beitrags soll nun eine analytische Bilanz gezogen werden. Wie ist die Tätigkeit der Großen Koalition in der 16. Legislaturperiode einzuschätzen? Kriterien für eine solche Einschätzung liefert die den Beitrag gliedernde Aufteilung nach extensiven und restriktiven Maßnahmen. Demnach stellen sich Fragen nach den Machtbefugnissen des Staates – wurden sie ausgeweitet oder zurückgenommen? Wurden Sanktionen verschärft oder gelockert? Und inwieweit grenzt der Staat die Rechte des einzelnen Bürgers ein oder weitet sie aus? Daneben interessieren natürlich Fragen nach dem Einfluss der supranationalen Ebene (also der Europäischen Union) auf die innenpolitische Gesetzgebung, und schließlich die Frage nach dem Einfluss der Dynamik im Parteienwettbewerb.

Der Beitrag macht deutlich, dass die Innen- und Rechtspolitik der Großen Koalition bei einer Unterscheidung nach den Kriterien extensiv / restriktiv ziemlich stark auf der restriktiven Seite einzuordnen ist. Eindeutig überwiegen bei den Gesetzgebungsvorhaben die auf die Stärkung der staatlichen Kapazitäten in den Bereichen Sicherheit und Anti-Terrorismus ausgerichteten Vorhaben, die sich (vom Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz bis zum BKA-Gesetz) wie ein roter Faden durch die 16. Legislaturperiode ziehen. Dass diese Stärkung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten aber nicht nur auf sicherheitsrelevante Themen beschränkt ist, zeigt die Kontroverse um die Bekämpfung von Kinderpornographie; auch hier war es der erste Reflex der Politiker der Großen Koalition, einen scharfen Restriktionskurs einzuschlagen – unter Verpflichtung von gesellschaftlichen Akteuren wie Internet-Anbietern als Hilfssheriffs, die binnen sechs Stunden die staatlichen Vorgaben umsetzen mussten, denen aber (ähnlich wie bei der Vorratsdatenspeicherung) noch nicht einmal die ihnen entstehenden Kosten

ersetzt werden sollten.³⁸ Auch die vor allem von Bundesinnenminister Schäuble angestoßenen öffentlichen Debatten im Umkreis von Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren – die aufgrund der dafür erforderlichen und von der SPD abgelehnten Grundgesetzänderungen keine gesetzgeberischen Folgen zeitigten – deuten in diese Richtung.

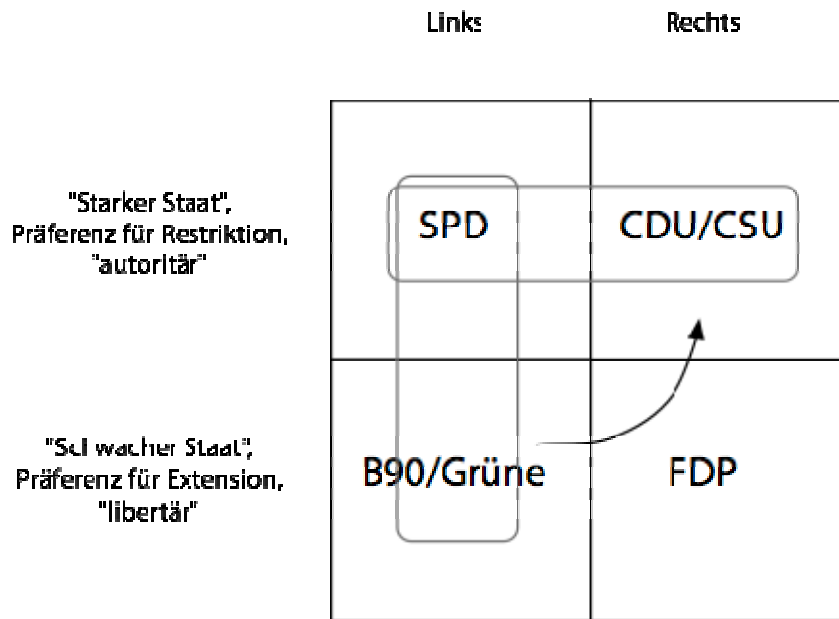
Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist natürlich die Frage zentral, ob der Regierungswechsel von 2005 auch zu einem Politikwechsel führte. Dies wäre zu erwarten, wenn der Regierungswechsel zu einer markanten Verschiebung von Präferenzen in einem Politikfeld führt. Unterteilt man den politischen Raum (in Anlehnung an die Analysen von Kitschelt 1993 und Kitschelt/McGann 1997) entlang den Achsen „links-rechts“ und „autoritär-libertär“, so kann man die gegenwärtig für Koalitionsbildungen auf Bundesebene in Frage kommenden deutschen Parteien in einer Vierfelder-Matrix abbilden (vgl. Abbildung 1). Nach dieser Darstellung hat der Koalitionswechsel von Rot-Grün zur Großen Koalition zu einer Veränderung der politischen Präferenzen geführt, von dem dann auch ein Politikwechsel hin zu einer restriktiveren Innen- und Rechtspolitik zu erwarten gewesen wäre, da nun in der 16. Legislaturperiode keine „libertär“ orientierte Partei mit Präferenzen für extensive Politik mehr an der Regierung beteiligt war.

Diese theoretisch hergeleitete Erwartung konfligiert allerdings mit der Realität, denn der angesprochene Politikwechsel von einer eher extensiven zu einer eher restriktiven Innen- und Rechtspolitik hatte bereits in der Legislaturperiode von 2002 bis 2005 stattgefunden (Busch 2007). Natürlich ist in Rechnung zu stellen, dass in der Zeit nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 fast überall in der Welt gesetzgeberische Reaktionen mit dem Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu beobachten waren.³⁹

38 Paradox und widersprüchlich war hierbei auch die Regelung, dass die Sperrpflicht nur für Internet-Anbieter mit mindestens 10.000 Teilnehmern gelten sollte; Kleinanbieter und (speziell im Gesetzentwurf erwähnt) alle staatlichen Einrichtungen wie Behörden, Bibliotheken, Universitäten und Schulen sind deshalb von der Sperrpflicht nicht betroffen – ein Faktum, dass den Nutzern von Kinderpornographie daher offensichtliche Schlupflöcher eröffnet.

39 Vgl. dazu die in dem Sammelband von Armin von Bogdandy et al. 2004 veröffentlichten Analysen.

Abbildung 1: Koalitionswechsel 2005 und parteipolitische Präferenzen



Festzuhalten bleibt daher, dass die dargestellten Präferenzen gewissermaßen *ceteris paribus* gelten und durch Kontextbedingungen Veränderungen erzwungen werden können. Im vorliegenden Fall hat der Kurswechsel also bereits *vor* dem Regierungswechsel stattgefunden – zweifellos zudem begünstigt durch die Tatsache, dass mit dem SPD-Politiker Otto Schily ein Vertreter einer eher „autoritär“ positionierten Partei das Innenministerium leitete, den zudem eine höchst delikate Beziehung mit seinen früheren Parteifreunden und damaligen Koalitionspartnern von Bündnis 90/Grüne verband, die der Ausweitung staatlicher Kompetenzen im Anti-Terror-Kampf sehr skeptisch gegenüberstanden.

Dass in der 16. Legislaturperiode der Trend zu einer „Securisierung“ der Innen- und Rechtspolitik sowie einer Stärkung und Zentralisierung polizeilicher Kompetenzen unter dem Passepartout-Argument des Kampfes gegen den Terrorismus noch weiter zunahm, sollte angesichts der Verteilung der politischen Kräfte also nicht weiter verwundern. Eher erklärungsbedürftig erscheint Kontinuität in einem anderen Teilbereich der Innen- und Rechtspolitik, nämlich den extensiven Reformen der ersten rot-grünen Regierung von 1998 bis 2002. Die damaligen Neuerungen (vom Staatsbürgerschaftsrecht bis zur homosexuellen

Lebenspartnerschaft) waren von der Union mit allen Mitteln politisch bekämpft worden (vgl. etwa die Nachweise bei Busch 2003). Es wäre also zu erwarten gewesen, dass die Unionsparteien Versuche unternehmen würden, zumindest einige der damals eingeführten Reformen aufzuheben.

Doch es kam zu keinen Initiativen in dieser Richtung. Zum einen wären sie sehr wahrscheinlich am Veto des sozialdemokratischen Koalitionspartners gescheitert, der das eigene politische Erbe nicht aufgeben wollte. Zum anderen machen die Unionsparteien (v.a. die CDU) seit dem Beginn des Jahrzehnts eine erhebliche Modernisierung in gesellschaftspolitischen Fragen durch, die sich in der 16. Legislaturperiode beispielsweise durch fundamentale Reformen im Bereich der Familienpolitik (vgl. Henninger/von Wahl i.d.B.) – und in der Innen- und Rechtspolitik durch die oben beschriebenen Initiativen der Integrationspolitik – ausdrückten. Die Versuche von Kanzlerin Merkel, die Union auch gesellschaftspolitisch in der Mitte der deutschen Wählerschaft zu positionieren, hatten also zur Folge, dass etwa auch im Bereich der sogenannten „Homo-Ehe“ der *status quo* akzeptiert wurde – zumal sich Befürchtungen, hierbei handle es sich um „den schlimmsten Angriff auf Familie und Gesellschaft“⁴⁰ offenbar nicht erfüllt hatten.

Auf der nationalen Ebene kann man also feststellen, dass die in der Forschung weitgehend akzeptierte These von der starken Ausprägung von Pfadabhängigkeit in der deutschen Politik – begründet vor allem im spezifisch bundesdeutschen Föderalismus mit seinen hohen Konsenserfordernissen, der Logik von Koalitionsregierungen und der starken Stellung von relativ autonomen Mitregierungen wie dem Bundesverfassungsgericht – auch für die Innen- und Rechtspolitik der 16. Legislaturperiode als bestätigt gelten kann. Substantielle Kursänderungen wurden nicht vorgenommen, und Änderungen aus der Vergangenheit von der neuen Regierung akzeptiert.

Die generelle Richtung der bundesdeutschen Innen- und Rechtspolitik erhielt zudem noch Rückenwind von der europäischen Ebene. Einige der in der 16. Legislaturperiode verabschiedeten Gesetze hatten ihren Ursprung in EU-Direktiven – neben dem Allgemeinen Gleichstellungsgesetz etwa der Europäische Haftbefehl oder Änderungen am Passgesetz. Auch die Europäische Union hatte sich – wenn auch mit einer gewissen Verzögerung – des Themas Anti-Terrorismus angenommen und arbeitete es gewissermaßen auf bürokratische Weise klein. Der Prümmer Vertrag, den zehn Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen im Jahr 2005 abgeschlossen hatten und der 2008 (auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft) in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt wurde, stellt mit der verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor allem in

⁴⁰ So der Abg. Norbert Geis (CDU) am 10.11.2000 vor dem Deutschen Bundestag (PIPr. 14/131, S. 12615).

der Terrorismusbekämpfung auch auf europäischer Ebene die Stärkung polizeilicher Kompetenzen vor allem durch Informationsaustausch in den Mittelpunkt.⁴¹ So gewähren sich die Mitgliedsstaaten gegenseitig automatisierten Zugriff auf Datenbanken, in denen DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeuginformationen gespeichert sind, ermöglichen Abgleiche und gewähren Amtshilfe bei der Gewinnung von DNA-Material.

Das Paradigma, dass mehr Information bei der Abwehr von verdeckten terroristischen Angriffen stets von Vorteil sei und dass der Staat alles tun müsse, um solche Informationen zu gewinnen,⁴² kann demnach als handlungsleitend sowohl auf der nationalen wie auf der supranationalen Ebene angesehen werden. In der Tat stehen demokratisch gewählte Politiker unter dem Druck, alles dafür zu tun, Anschläge zu verhindern; und sicher will ein Minister nach einem gelungenen Anschlag sagen können, es sei alles Mögliche zur Verhinderung getan worden. Dem analysierenden Beobachter stellt sich dabei dennoch die Frage, ob hier nicht falsche Erwartungen existieren und weiter ausgebaut werden. Denn zum einen ist das Problem bei der Abwehr verdeckter Anschläge oft nicht der Mangel an relevanter Information, sondern die Überfülle von *irrelevanter* Information. Die amerikanische Historikerin Roberta Wohlstetter stellte in ihrer berühmten Studie über die amerikanische Auswertung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse vor dem japanischen Überfall auf Pearl Harbor im Jahr 1941 nach einer erschöpfenden Analyse aller verfügbaren Unterlagen fest, es sei „much easier *after* the event to sort the relevant from the irrelevant signals. After the event, of course, a signal is always crystal clear; we can now see what disaster it was signaling since the disaster has occurred. But before the event it is obscure and pregnant with conflicting meanings“ (Wohlstetter 1962: 387).⁴³ Das hier geschilderte Dilemma ist ein grundsätzliches, das auch durch einen noch so umfangreichen Ausbau von Informationssammlung und -analyse auf allen Ebenen von polizeilicher und geheimdienstlicher Tätigkeit nicht umgangen werden kann; dieser Ausbau kann vielmehr ein falsches Gefühl von Sicherheit erzeugen, das wahrscheinlich eines Tages enttäuscht wird.

Das alles ist umso schwerwiegender einzustufen, als der angesprochene Ausbau nicht ohne Kosten vonstatten geht – Kosten in finanzieller Hinsicht, aber auch Kosten im Hinblick auf den Abbau und die Aushöhlung bürgerrechtlicher Freiheiten. Konkret besteht daher die Gefahr, dass genau die Freiheiten, derent-

41 Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Vertrages, abrufbar unter <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf> (01.02.2010).

42 Vgl. dazu die oben zitierten Aussagen von Wolfgang Schäuble (CDU) und Klaus Uwe Benneter (SPD).

43 Siehe auch die Einschätzung im offiziellen Bericht zu den Anschlägen vom 11. September 2001 in The 9/11 Commission Report 2004: 339.

wegen die existierende freiheitlich-demokratische Grundordnung geschützt werden soll, ihrer Verteidigung zum Opfer fallen könnten und der schützen wollende Staat sich in diesem Prozess in einen Überwachungsstaat verwandelt – denn nur einem solchen ist ja wirklich umfassende Informationssammlung möglich.

Diese Gefahr wird, das wurde in der obigen Darstellung klar, bisweilen zum Schüren politischer Ängste gebraucht. Doch das bedeutet nicht, dass sie nicht real ist. Analysen von Beobachtern (Lichtblau 2008) und Praktikern (Wax 2008) im US-amerikanischen Justizsystem zeigen, dass im „war on terror“ seit dem 11. September 2001 rechtsstaatliche Grundsätze oft unter die Räder kommen, wenn der Staat seine Befugnisse über die Maßen ausdehnt. Eine Hauptgefahr besteht darin, dass oft Regelungen mit sehr weitreichender Gültigkeit beschlossen werden, die dann auch in unerwarteter Weise und weit jenseits der intendierten Absichten angewandt werden können: So nutzte beispielsweise die britische Regierung eine Ermächtigung des unmittelbar nach den Anschlägen in Amerika beschlossenen „Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001“ zur Beschlagnahmung von Guthaben isländischer Banken im Herbst 2008, als sie nach deren Verstaatlichung fürchtete, dass die bis auf 1 Mrd. Pfund geschätzten Einlagen von 108 britischen Kommunen und anderen öffentlichen Dienstleistern andernfalls nicht zurückgezahlt werden würden.⁴⁴

Der britische Staat ist freilich einer, der auf dem Weg zur umfassenden Überwachungsgesellschaft schon sehr weit vorangekommen ist, und politologische Erklärungen für die umfassende Ausprägung von Videoüberwachung, der Welt größte DNA-Datenbank und den Aufbau eines täglich 50 Mio. Autokennzeichen auswertenden und auf fünf Jahre speichernden Verkehrsüberwachungssystems rekurrieren vor allem auf die „ungehinderte britische Mehrheitsdemokratie“ mit den Merkmalen hochzentralisierter Staatsaufbau, Einparteienregierung und Abwesenheit einer geschriebenen Verfassung (Busch 2010). Ob diese Analyse stimmt, wird man nicht zuletzt daran ablesen können, ob sich das institutionell so anders konstituierte bundesdeutsche politische System im Angesicht ähnlicher Herausforderungen anders entwickeln wird.

Dazu könnten zum einen der Föderalismus, zum anderen der Koalitionszwang und zum dritten Mitregierungen wie das Bundesverfassungsgericht beitragen. Wie weiter oben anhand des BKA-Gesetzes geschildert wurde, können die Interessen von Bund und Ländern selbst bei gleicher parteipolitischer Präferenz auch in Sicherheitsfragen divergieren; der in Koalitionen notwendige Ausgleich von politischen Präferenzen kann sich ebenfalls als Bremse bei der Durchsetzung einseitiger Interessen bewähren; und das Bundesverfassungsgericht kann in vielfältiger Hinsicht die Parameter auch in der Innen- und Rechtspolitik beein-

⁴⁴ Vgl. die Meldungen unter <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601102&sid=aXjIA5NzyM5c> (9.10.2008) und http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7662027.stm (10.10.2008).

flussen. Viele Kritiker restriktiv orientierter Entscheidungen in der 16. Legislaturperiode haben denn auch bereits Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht eingereicht, etwa gegen das BKA-Gesetz und die Vorratsdatenspeicherung. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Beitrages sind diese Verfahren noch nicht beendet. Ob das Gericht – aufbauend auf seinem wegweisenden Urteil von 1983 zur „informationellen Selbstbestimmung“ (BVerfGE 65, 1) – die Schutzrechte der einzelnen Bürger stärken und analog zu der Entscheidung vom Februar 2008⁴⁵ den Daten- und Vertraulichkeitsschutz informationstechnischer Systeme ausbauen (und somit der staatlichen Informationssammlung Grenzen setzen) wird, oder ob es im Angesicht der terroristischen Bedrohung die Stärkung staatlicher und polizeilicher Exekutivbefugnisse für zulässig erkennen wird und in ihnen eher den Versuch der Sicherung eines „Grundrechts auf Sicherheit“ (Isensee 1983) sieht, wird man begründet erst nach der Analyse der jeweiligen Entscheidungen sagen können.

Literatur

- Bogdandy, Armin von/ Wolfrum, Rüdiger/ Walter, Christian et al.* (Hrsg.), 2004: Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty? Berlin/Heidelberg/New York.
- Beyme, Klaus von*, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Bundesregierung*, 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Stand: Juli 2007. Berlin.
- Bundesregierung*, 2008: Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin.
- Busch, Andreas*, 2003: Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition, in: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, 305–327.
- Busch, Andreas*, 2006: Verfassungspolitik in der Bundesrepublik, in: Schmidt, Manfred G./ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden, 33–56.
- Busch, Andreas*, 2007: Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder, in: Egle, Christoph/ Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005. Wiesbaden, 408–430.
- Busch, Andreas*, 2010: Politik, Prävention, Privatheit: Orwell und die britische Gegenwart, in: Seubert, Sandra/ Niesen, Peter (Hrsg.): Die Grenzen des Privaten. Baden-Baden, 145–164.

⁴⁵ Siehe dazu Denninger 2009.

- Busch, Andreas/ Jakobi, Tobias*, i.E.: Die Erfindung eines neuen Grundrechts. Zu Konzept und Auswirkungen der „informationellen Selbstbestimmung“, in: Hönnige, Christoph/ Kneip, Sascha/ Lorenz, Astrid (Hrsg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem. Wiesbaden.
- CDU/CSU/SPD*, 2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin, 11.11.2005.
- Denninger, Erhard*, 2002: Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10-11: 22–30.
- Denninger, Erhard*, 2009: Neues Computergrundrecht? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung, in: Müller-Heidelberg, Till/ Finckh, Ulrich/ Steven, Elke/ Assall, Moritz/ Pelzer, Marei/ Würdinger, Andrea/ Kutscha, Martin/ Gössner, Rolf/ Engelfried, Ulrich (Hrsg.): Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Frankfurt am Main, 20–26.
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2007: Tätigkeitsbericht 2005-2006. 21. Tätigkeitsbericht. Bonn.
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, 2009: Tätigkeitsbericht zum Datenschutz für die Jahre 2007 und 2008. 22. Tätigkeitsbericht. Bonn.
- Deutsche Islam-Konferenz (DIK)* (Hrsg.), 2009: Drei Jahre Deutsche Islam-Konferenz 2006-2009. Muslime in Deutschland – deutsche Muslime. Berlin.
- Garton Ash, Timothy*, 2005: Germany and France are the new sick men of Europe, in: *The Guardian*, 22. September 2005.
- Huster, Stefan/ Rudolph, Karsten* (Hrsg.), 2008: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main.
- Isensee, Josef*, 1983: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982. Erw. Fassung. Berlin.
- Kitschelt, Herbert*, 1993: Class Structure and Social Democratic Party Strategy, in: *British Journal of Political Science* 23 (3): 299-337.
- Kitschelt, Herbert/ McGann, Anthony J.*, 1997: The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis. Ann Arbor.
- Kubicek, Herbert/ Noack, Torsten*, i.E.: The Path Dependency of National Electronic Identities. A Comparison of Innovation Processes in Four European Countries, in: *Identity in the Information Society*.
- Lange, Hans-Jürgen*, 2008: Der Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes, in: Huster, Stefan/ Rudolph, Karsten (Hrsg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main, 64–81.
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine*, 2008: Auf dem Weg in den autoritären Staat, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1: 61–70.
- Lichtblau, Eric*, 2008: Bush's law. The Remaking of American Justice. 1. Aufl. New York.
- Lowi, Theodore J.*, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics* 16 (4): 677–715.
- Merkel, Angela*, 2005: Regierungserklärung, in: Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, 30.11.2005, S. 76-91.

- Merkel, Angela*, 2007: Vorwort, in: Bundesregierung: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen. Stand: Juli 2007. Berlin.
- Nehm, Kay*, 2004: Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, in: Neue Juristische Wochenschrift 46: 3289–3295.
- Prantl, Heribert*, 2008a: Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht. München.
- Prantl, Heribert*, 2008b: Die Abgründe der Prävention. Zu den Mechanismen des Überwachungsstaates, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9: 57–67.
- Ramelsberger, Annette*, 2007: Wenn der Staat alle Register zieht. Das deutsche Meldesystem ist veraltet, fehlerhaft und löchrig – jetzt soll es endlich geändert werden, in: Süddeutsche Zeitung, 18. Januar 2007: 2.
- Roggan, Fredrik/ Bergemann, Nils*, 2007: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland. Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift 13: 876–881.
- Roßnagel, Alexander/ Hornung, Gerrit/ Schnabel, Christoph*, 2008: Die Authentisierungsfunktion des elektronischen Personalausweises aus datenschutzrechtlicher Sicht, in: Datenschutz und Datensicherung 3: 168–172.
- Roßnagel, Alexander/ Pfitzmann, Andreas/ Garstka, Hansjürgen*, 2001: Modernisierung des Datenschutzrechts. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Berlin.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München.
- Schmidt, Manfred G.*, 2008: Germany: The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep Maria (Hrsg.): Comparative European politics. 3. Aufl. London, 58–93.
- Stelzenmüller, Constanze*, 2005: Merkel's coalition will be lucky to survive two years, in: Financial Times, 11. Oktober 2005.
- The 9/11 Commission Report*, 2004: Final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Authorized edition. New York.
- Wax, Steven T.*, 2008: Kafka comes to America. Fighting for Justice in the War on Terror. New York, NY.
- Wohlstetter, Roberta*, 1962: Pearl Harbor. Warning and Decision. Stanford, Calif.